



An das
Amt der Salzburger Landesregierung
Abteilung 5: Gewerbe und Verkehrsrecht
z.H. Frau Mag. Christine Wessely
Fanny-von-Lehnert-Straße 1
5010 Salzburg

Salzburg, am 14.08.2006
ww/mp

Zahl: 20505-84/21/26-2006, 20505-90/53/33-2006

Betreff: UVP-Feststellungsverfahren Salzburger Flughafen GmbH:
- Errichtung Terminal 2
- Erweiterung der Flughafeninfrastruktur (Ediktalverfahren)

Berufungswerber: Dr. Wolfgang Wiener, Landesumweltanwalt
5020 Salzburg, Membergerstr. 42

Berufungsgegnerin: Salzburger Flughafen GmbH
5020 Salzburg, Innsbrucker Bundesstraße 95

vertreten durch: RAe Dr. Berger / Dr. Aichlreiter
5020 Salzburg, Sterneckerstraße 55

BERUFUNG



In umseits bezeichneter Rechtssache hat die zuständige UVP-Behörde des Amtes der Salzburger Landesregierung festgestellt, dass für die Errichtung des Terminal 2 und die Erweiterung der Flughafeninfrastruktur des Flughafens Salzburg keine Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem UVP-G 2000 durchzuführen ist.

Gegen diesen Bescheid mit der Zahl 20505-84/21/26-2006, 20505-90/53/33-2006 vom 13.07.2006, zugestellt am 18.07.2006, erhebt der Landesumweltanwalt des Bundeslandes Salzburg binnen offener Frist das Rechtsmittel der

BERUFUNG

Der Bescheid wird in vollem Umfang angefochten.

BEGRÜNDUNG:

1. Vorbemerkungen zur Vorgeschichte

Die Landesumweltanwaltschaft Salzburg hat im März 2005 erstmals von den Plänen des Salzburger Flughafens Kenntnis erlangt, wonach eine Vergrößerung des Flughafenareals um 21 ha sowie die Umsetzung zahlreicher infrastruktureller Maßnahmen beabsichtigt wird.

Zwar war der Salzburger Flughafen natürlich auch in der Vergangenheit einem stetigen Wandel unterworfen, der durch viele kleine und größere Maßnahmen zur heutigen Attraktivität und zur stetigen Zunahme der Flugbewegungen geführt hat. Doch durch Änderungen in der Rechtslage bzw. der Judikatur erlangten die bisher hinter verschlossenen Türen stattgefundenen Verfahren eine neue rechtliche Qualität durch eine zumindest zahlenmäßig umfassende Bürgerbeteiligung. So ergab sich die Notwendigkeit das Verfahren gemäß § 68 LFG zur Änderung der Zivilflugplatzbewilligung, in dessen Rahmen gemäß § 69 LFG jegliche Änderungen, auch die projektierten Bodeneinrichtungen, verfahrensgegenständlich und damit Inhalt der Zivilflugplatzbewilligung sind, als Großverfahren nach §§ 44 a ff AVG – kurz: Ediktalverfahren – durchzuführen.

Damit war erstmals der rechtlich geregelte und umfassende Einblick der Öffentlichkeit in die Antragsunterlagen und die erstellten Gutachten möglich. Der Flughafen nutzte diese Situation, um sich in der Öffentlichkeit als „Gläserner Flughafen“ (SN vom 04.05.2005) zu präsentieren. „50.000 haben Parteistellung“ titelten die SN am 12.10.2005.

Während der Vorbereitung des Ediktalverfahrens fanden jedoch bereits Bemühungen, insbesondere seitens des verfahrensführenden Verkehrsministeriums, zur Hintanhaltung der Anwendbarkeit umweltrechtlicher Bestimmungen im luftfahrtrechtlichen Verfahren statt. In Vorgesprächen zum Ediktalverfahren wurde seitens des Umweltministeriums sowie von der Landesumweltanwaltschaft Salzburg die zu diesem Zeitpunkt aus den Einreichunterlagen erkennbare UVP-Pflicht angemerkt, ausgelöst durch den geplanten Bau eines Parkhauses 2 mit einer Stellplatzkapazität von 2.170 Stellplätzen. Die damals (noch nicht öffentlich) vorliegende Verkehrsuntersuchung von AXIS ging aufgrund der prognos-



tizierten Fluggastzahlen noch von einem Verkehrsaufkommen des Salzburger Flughafens im Jahre 2015 mit rund 6.000 Kfz/24h aus, dem eine Erhöhung des Stellplatzangebotes von rund 2.800 auf 5.800 Stellplätze gegenüber stand.

Aus einem Besprechungsprotokoll vom 04.07.2005 geht hervor, dass der verfahrensleitende Ministerialbeamte MR Dr. Neidhart sich nicht an diese Rechtsansicht gebunden fühle, andererseits aber aus Verzögerungsgründen ein UVP-Verfahren in jedem Fall vermeiden wolle.

Beweis: - Verkehrsuntersuchung AXIS Version 1 vom 03.05.2005
- Besprechungsprotokoll Salzburg Airport W. A. Mozart vom 04.07.2005

In der Folge wurden seitens des Salzburger Flughafens die entsprechenden Antragsunterlagen sowie die Verkehrsuntersuchung geändert und das erwähnte Parkhaus aus den Planungen mit der Begründung entfernt, dass es aufgrund jüngster Entwicklungen in der Weltwirtschaft (Ölpreis), einer Verlängerung der Buslinie 27 zum Flughafen sowie eines in Arbeit befindlichen Mobilitätskonzeptes der Konkretisierbarkeit der Planungsabsicht mangle. Der Ölpreis übertrifft übrigens heute die damaligen Werte bei weitem, ein Einbruch des Verkehrs ist aber nicht abzusehen; die Buslinie 27 war auch bereits vor Antragsänderung in der Verkehrsuntersuchung vorgesehen und ist bis dato noch immer nicht verwirklicht und auch nicht absehbar; über das Mobilitätskonzept und dessen Wirksamkeit liegen keine Informationen in der Öffentlichkeit vor. Trotz gleicher Fluggastprognosen beträgt in der geänderten Verkehrsuntersuchung von AXIS das Gesamtverkehrsaufkommen des Flughafens für das Jahr 2015 nur mehr 4.500 Kfz/24h, denen dann lediglich 2.971 Stellplätze gegenüberstehen, die vom verkehrstechnischen ASV trotz der eklatanten Abweichung im Vergleich zur ersten Untersuchung nicht nachvollziehbar als ausreichend beurteilt wurden. Auf die Frage an die medizinische ASV im Ediktalverfahren, weshalb diese in ihrem Gutachten von einer notwendigen Stellplatzzahl von 5.800 ausgegangen sei, verwies diese nicht auf die erste, unveröffentlicht gebliebene Verkehrsuntersuchung, was der Wahrheit entsprochen hätte, sondern auf einen „Schreibfehler“.

Beweis: - Antrag Salzburger Flughafen an Verkehrsministerium vom 20.09.2005 (siehe Akt Ediktalverfahren)
- Verkehrsuntersuchung AXIS Version 2 vom 08.09.2005 (siehe Akt Ediktalverfahren)
- Verhandlungsschrift vom 21. und 22.02.2006 (siehe Akt Ediktalverfahren)

Auch hinsichtlich des Themas Luft ist aus dem Besprechungsprotokoll die versuchte Einflussnahme des Verkehrsministeriums auf den Inhalt des Gutachtens zu erkennen. So ersucht MR Dr. Neidhart *„darauf einzuwirken, dass die Aussagen im Gutachten Dr. Gross hinsichtlich ihrer Formulierung „passen“ und darauf einzuwirken, dass sich der Amtssachverständige genau an die Fragestellung des BMVIT hält.“*

Die Landesumweltanwaltschaft hat dann auch in ihrer Stellungnahme zum Ediktalverfahren darauf hingewiesen, dass in der Erstfassung des Gutachtens Dr. Gross Grenzwertüberschreitungen bei NO₂ mit großer Wahrscheinlichkeit vorherzusagen sind und sich für den Planfall Projekt eine signifikante Zunahme im kritischen Grenzwertbereich des Jahresmit-



telwertes infolge Überschreitung der Bagatellgrenze für Zusatzbelastungen gemäß „Leitfaden UVP und IG-Luft“ ergibt (durchschnittliche Zusatzimmissionsbelastung von über 1% des Grenzwertes im Hinblick auf den Jahresmittelwert). In der Zweitfassung wurde die Veränderung aber als nicht signifikant gewertet.

Beweis: Stellungnahme der LUA zum Ediktalverfahren vom 24.11.2005 (siehe Akt Ediktalverfahren)

Zum Thema Luft sei nebenbei bemerkt, dass erst zuletzt am 17.07.2006 die Verordnung „Belastete Gebiete (Luft) zum Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000“ im BGBl 262/2006 verlautbart wurde, in der abermals nur ein Gebietsstreifen von 100 m beiderseits der Straßenachse der A 10 Tauern Autobahn zwischen Knoten Salzburg und der südlichen Grenze des Gemeindegebietes von Golling (Stickstoffdioxid) als belastet ausgewiesen wurde. Dies, obwohl der Bereich der A 1 ab dem Knoten Salzburg in Richtung Norden stärker befahren (Prognose 2015: JDTV bis zu 94.000 Kfz/24h) und zusätzlich durch neue und ständig erweiternde Gewerbe- und Industriebetriebe belastet ist, als der ausgewiesene Bereich. Zwar wurde entlang dieses Abschnittes der A 1 bezeichnenderweise noch immer keine fixe Messstelle eingerichtet, doch können die Grenzwertüberschreitungen auch mit Hilfe jener Gutachten nachgewiesen werden, die im Zuge der UVP-Verfahren zur Erweiterung des Europarks, von IKEA oder des EM-Stadions erstellt worden sind.

Beweis: Stellungnahme der LUA zur Verordnung gemäß § 3 Abs 8 UVP-G vom 12.04.2006

Auf diesbezügliche schriftliche Anfragen seitens der Landesumweltanwaltschaft an das Land Salzburg folgten jedoch durchwegs mündliche Antworten mit der offiziellen Begründung, es würden keine ausreichenden Messdaten vorliegen, bis hin zur inoffiziellen Begründung, man wolle das Wachstum entlang der Stadtautobahn (hier insbesondere Gewerbe- und Industriebetriebe, auch der Flughafen liegt in diesem Bereich) nicht behindern. Nach Ansicht des Berufungswerbers liegt hier eine Säumigkeit bei der Ausweisung luftbelasteter Gebiete vor, welche bei Behebung auch gravierenden Einfluss auf die Erweiterungspläne des Salzburger Flughafens im Rahmen von Umweltverfahren hätte.

Am 21. und 22.02.2006 fand im Terminal 2 des Salzburger Flughafens die mündliche Verhandlung zum Ediktalverfahren statt. Aus den zuvor zur Einsicht aufgelegenen Anträgen und Gutachten war neben der beabsichtigten Grenzänderung und den projektierten infrastrukturellen Vorhaben auch die prognostizierte Zunahme der Gesamt-Flugbewegungen von rund 50 % im Zeitraum 2000 bis 2015 zu entnehmen. Diese Information war, bezogen auf die Unterlagen der Vorbesprechungen, eine Neuerung und stellte wiederum die UVP-Frage in den Raum. In Vorkenntnis dieser „heiklen“ Frage war das luftfahrttechnische Gutachten des Verkehrsministeriums aber bereits so formuliert, dass im Verfahren auf den darin angeführten – und im übrigen bestrittenen – mangelnden Kausalzusammenhang verwiesen werden konnte.

Überdies wurde seitens des luftfahrttechnischen ASV auf die Qualität des Ediktalverfahrens als reines Widmungsverfahren hingewiesen, weshalb eine UVP gar nicht denkbar sei – eine rechtliche Beurteilung eines ASV übrigens, zu der dieser nach vorliegendem Kennt-



nisstand keine fachliche Befähigung verfügt. Zur aufgeworfenen Frage der SUP-Pflicht gemäß der Richtlinie 2001/42/EG für das behauptete „*Flächenwidmungsverfahren nach Luftfahrtrecht*“ stellte der Verhandlungsleiter MR Dr. Neidhart in der mündlichen Verhandlung letztendlich aber fest, dass Flughäfen von der Strategischen Umweltprüfung nicht erfasst seien.

Diese aufgezeigten Vorgangsweisen und Interpretationen der Flughafeneigentümer (Stadt und Land Salzburg), ihrer Amtssachverständigen, der Luftfahrtbehörde und des Flughafens selbst bedeuteten für die durchwegs umweltspezifischen Einwendungen der Bürgerinnen und Bürger im Ediktalverfahren aber deren Irrelevanz mangels Eignung des luftfahrtbehördlichen Verfahrens und infolge scheinbarer Unanwendbarkeit umweltrechtlicher Überprüfungsverfahren. Gläserner Flughafen? Ein Anlass zur genaueren Überprüfung der Rechtslage.

2. Zu Spruchpunkt I: Ediktalverfahren

Den folgenden Ausführungen sei vorausgeschickt, dass selbst der Umweltsenat in seiner ständigen Rechtsprechung trotz seiner umfassenden Kognitionsbefugnis noch zu keinem Zeitpunkt Bedenken zur Vorhabensqualität der Gegenstände eines Verfahrens nach § 68 LFG äußerte. Als Beispiel sei die Entscheidung Graz Thalerhof II angeführt, deren Gegenstand die Erteilung einer Bewilligung nach § 68 LFG für in mehreren Phasen durchzuführende Bau-, Ausbau- und Erweiterungsvorhaben des Grazer Flughafens bildete und daher mit dem gegenständlichen Fall rechtlich sowie von der Art der Vorhaben absolut vergleichbar ist.

Die nun aber von der Luftfahrtbehörde im Ediktalverfahren aufgeworfene und von der Antragsgegnerin aufgegriffene Frage zu diesem Punkt ist die Eignung des Ediktalverfahrens bzw seiner Gegenstände zur Prüfung im Rahmen des UVP-G 2000. Zwar hat die bescheiderlassende UVP-Behörde die in diesem Zusammenhang vorgebrachten Argumente des Umweltanwaltes fragmentarisch im Sachverhalt wiedergegeben, sich aber nicht einmal mit diesen Auszügen in irgendeiner Form auseinandergesetzt, sondern lediglich eine weitere Rechtsmeinung geäußert und diese ohne jede weitere Abwägung zur Begründung des ablehnenden Spruchpunktes I. herangezogen. Damit wurde die in diesem Punkt strittige und relevante Rechtsfrage ohne Auseinandersetzung mit den ausführlichen Argumenten des Antragstellers beantwortet, was einen Verstoß gegen die Begründungspflicht gemäß §§ 58 Abs 2 und 60 AVG und damit eine Verletzung von Verfahrensvorschriften darstellt.

Die Behörde hat sich nämlich in ihren Ausführungen allein auf das von der Antragsgegnerin vorgebrachte Argument der angeblichen Widmungseigenschaft der Bewilligung nach § 68 LFG beschränkt und sich in keiner Weise mit der an sich zur Klärung der Rechtsfrage unabdingbaren Interpretation des Ediktalverfahrens und seiner Gegenstände vor dem Hintergrund des UVP-G 2000, der zugrunde liegenden Richtlinie und der einschlägigen Judikatur befasst.

Die dieser Begründung zugrunde liegende Entscheidung des VwGH 0046/78 vom 06.11.1978 beinhaltet lediglich die Aussage, dass die Einbeziehung bestimmter verfahren-



rensgegenständlicher Flächen in das Flughafenareal einer Bewilligung nach LFG bedarf, welche in der Entscheidung als „Widmung“ bezeichnet wird. Die belangte Behörde übersieht dabei aber, dass im Bewilligungsverfahren nach § 68 ff LFG nicht nur die Einbeziehung von Flächen, sondern insbesondere auch die darauf geplanten Bodeneinrichtungen den Gegenstand des Verfahrens bilden.

Die Bewilligung nach § 68 LFG regelt den Betrieb und den darin festzulegenden Betriebsumfang eines Flughafens. Für die Beurteilung von Betrieb und Betriebsumfang reicht es aber nicht aus alleine die für eine Nutzung beabsichtigten Flächen zu untersuchen. § 69 LFG fordert daher für diese Beurteilung auch die Angabe der geplanten Bodeneinrichtungen im Antrag. Gemäß § 71 LFG muss das den Verhandlungsgegenstand bildende „Vorhaben“ als Voraussetzung für die Erteilung dieser Bewilligung vom technischen Standpunkt her geeignet sein und einer sicheren Betriebsführung entsprechen.

Damit wird bereits vom Gesetz ein hoher Detaillierungsgrad gefordert, weshalb im Ediktalverfahren detaillierte Pläne und Beschreibungen über die den künftigen Betriebsumfang bildenden Maßnahmen vorzulegen waren, die weit über eine Flächenplanung hinausgehen, vielmehr die einzelnen Vorhaben in Größe und Ausmaß detailliert räumlich festlegen und in den schriftlichen Unterlagen einem Projekt gemäß darstellen. So werden darin etwa die künftige Anzahl der Parkplätze, die Abwicklung des land- und luftseitigen Verkehrsaufkommens, die Anzahl der Abstellpositionen, die Lage und Größe der Gebäude, die prognostizierte Anzahl der Flugbewegungen und vieles mehr festgehalten, die in ihren Ausführungen derart bestimmt sind, dass zur Beurteilung ihrer Auswirkungen eine Reihe von Gutachten erstellt werden konnten. In diesen finden sich keine Hinweise auf etwaige fehlende Beurteilungsgrundlagen von Projektsseite. Auch nach Ansicht des luftfahrttechnische ASV auf Seite 12 bilden nicht die Widmung, sondern die einzelnen „Vorhaben“ den Verhandlungsgegenstand des Ediktalverfahrens.

§ 78 LFG regelt die Bewilligungspflicht für die Errichtung, Benützung sowie wesentliche Änderung einer zivilen Bodeneinrichtung. Letztendlich handelt es sich dabei aber lediglich um eine reine Baubewilligung, die sich am festgelegten Betriebsumfang der Bewilligung nach § 68 LFG zu orientieren hat und damit an den Auswirkungen der in dieser Bewilligung festgelegten Maßnahmen und Vorhaben nichts ändert bzw ändern darf: der VwGH hat dazu nämlich in seinem Erkenntnis 2848/78 vom 22.10.1980 festgehalten, dass, wenn der bereits festgelegte Betriebsumfang durch die Erweiterung einer Bodeneinrichtung eine Veränderung erfährt, jedenfalls eine Entscheidung gemäß § 68 LFG zu erfolgen hat.

Dies zeigt in klar nachvollziehbarer Weise auf, dass es sich bei der Bewilligung gemäß § 68 LFG um eine Rahmenbewilligung handelt, während Bewilligungen nach § 78 LFG lediglich zu deren Durchführung dienen. Dies bedeutet für den gegenständlichen Fall aber auch, dass nicht nur Flächen einbezogen und Infrastrukturmaßnahmen umgesetzt werden sollen, sondern dass auch der bisher genehmigte Betriebsumfang verändert bzw erweitert wird. In welcher Form dies geschehen soll ist den Unterlagen aber nicht eindeutig zu entnehmen, jedoch kann damit wohl nur die beabsichtigte Zunahme der Flugbewegungen bis 2015 gemeint sein.



Ausgehend von der nationalen Rechtsprechung müssen folgende Voraussetzungen für eine UVP-Einzelfallprüfung vorliegen:

- Einem Projekt über ein Vorhaben müssen alle maßgeblichen Kriterien im Hinblick auf die Bewertung einer UVP-Pflicht bei Durchführung des Vorhabens eindeutig zu entnehmen sein, wenn auch keine Detaillierung des Projektes in allen Einzelheiten gefordert werden muss.
- Der Detaillierungsgrad muss soweit gehen, dass das Vorhaben einem Vorhabenstypus des Anhangs 1 UVP-G zugeordnet werden kann.
- Der Verwirklichungswille der Projektwerberin, etwa durch Antrag auf Bewilligung des Vorhabens.

Gestützt auf die Ausführungen des luftfahrttechnischen ASV, wonach mit einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von 5% (laut Verhandlungsschrift 2,75%) der Flugbewegungen zu rechnen ist, wodurch der Schwellenwert von 12,5 % innerhalb von fünf Jahren jedenfalls erreicht wird, sowie gestützt auf die bisherigen Ausführungen zum Ediktalverfahren, ist das von der Salzburger Flughafen GmbH darin verfolgte Vorhaben so hinreichend detailliert, dass eine Zuordnung zum Vorhabenstypus des Anhang 1 Z 14 UVP-G einwandfrei möglich ist. In den einzelnen Amtsgutachten des Ediktalverfahrens wurden darüber hinaus Auswirkungen des Vorhabens geprüft, dabei keinerlei fehlende Beurteilungsgrundlagen im Projekt bemängelt und sogar die Kausalitätsfrage im Hinblick auf den genannten UVP-Tatbestand geprüft, wenn auch im Ergebnis, nach begründeter und auch augenscheinlicher Ansicht des Berufungswerbers, nicht nachvollziehbar und falsch. Mit Antrag auf Erteilung einer Zivilflugplatz-Bewilligung gemäß § 68 LFG hat die Antragsgegnerin ihren Willen zur Verwirklichung dieses Vorhabens kundgetan und sogar die für das Vorhaben erforderlichen finanziellen Mittel i.S.d § 69 Abs 1 lit g LFG nachweisen müssen. Es kann daher in rechtlicher Hinsicht nur von der beabsichtigten und nicht von einer ungewissen Umsetzung der Vorhaben ausgegangen werden, wie dies im Bescheid unterstellt wird.

Die Ausführungen der belangten Behörde, ob die Vorhaben jemals tatsächlich zur Umsetzung gelangen sind daher angesichts des ausgedrückten Willens und der nachgewiesenen finanziellen Bedeckung nur mit Verwunderung zu betrachten. Was die zeitliche Abfolge der Umsetzung angeht ist den Antragsunterlagen zwar kein Zeitplan zu entnehmen, jedoch wird in den Anträgen auf einen nicht öffentlich aufgelegenen Flughafengrundsatzplan, einen Gebäudegrundsatzplan sowie auf die ebenso nicht öffentlich aufgelegenen Investitionspläne 2001, 2004 und einen mittelfristigen Investitionsplan hingewiesen. Es kann wohl nicht angenommen werden, dass ein Flughafen Investitions- und Grundsatzpläne erstellt, ohne auf die zeitliche Komponente Bedacht zu nehmen. Für die zeitliche Umsetzung der beantragten Vorhaben wird daher im luftfahrtrechtlichen Verfahren ein Verweis auf die im Antrag angeführten Pläne reichen. Insofern geht die belangte Behörde aber von falschen Schlüssen aus, die zur Rechtswidrigkeit des Bescheides führen. **Da damit aber auch ein zur Lösung der Rechtsfrage wesentlicher Mangel im Ermittlungsverfahren vorliegt, wird für das Berufungsverfahren die Vorlage des Gebäudegrundsatzplanes, des Flughafengrundsatzplanes und der Investitionspläne 2001, 2004 und des mittelfristigen Investitionsplanes beantragt.**



Grundsätzlich kann ein Feststellungsverfahren

- vor Einleitung eines Genehmigungsverfahrens beantragt oder von Amts wegen eingeleitet werden; diesfalls müssen der Behörde ausreichende Unterlagen zur Beurteilung vorliegen;
- nach Einbringen eines Genehmigungsantrages oder auch
- nach Abschluss eines Genehmigungsverfahrens nach den Materiengesetzen jederzeit beantragt oder eingeleitet werden.

Es bedarf daher einer genaueren Betrachtung des Begriffes „Genehmigung“:

Die von der Antragsgegnerin im Verfahren angeführte Entscheidung des VwGH zu Saalfelden beschäftigte sich u.a. mit der Frage, ob etwa eine Gewinnungsbewilligung nach MinRoG unter den weiten Genehmigungsbegriff des § 2 Abs 3 UVP-G fällt. Unter Hinweis darauf, dass es sich zwar um eine ortsbezogene, aber keine Fragen des Umwelt- und Nachbarrecht einschließende Genehmigung, ohne Recht auf tatsächlichen Abbau handelt, wurde diese Frage verneint.

Das Abbauprojekt in seiner konkreten Ausgestaltung (Dauer, Abbaumethode, erforderliche Bergbauanlagen, Abtransport, Sicherheitsmaßnahmen, Abfallbehandlung usw.) sei erst durch die Genehmigung des Gewinnungsbetriebsplanes gemäß § 116 MinroG und die Bewilligung der Bergbauanlagen gemäß § 119 MinroG genehmigt. Eine Ermittlung sämtlicher Umweltauswirkungen des Projekts sei daher erst in diesem Stadium möglich.

Anders als von der Antragsgegnerin behauptet regelt eine Zivilflugplatz-Bewilligung aber entgegen einer Gewinnungsbewilligung bereits von vornherein den Projektsinhalt genau (erforderliche Anlagen, Boden- und Luftverkehr, Parkplätze, Sicherheitsmaßnahmen, usw.), ja hat gemäß § 69 Abs 1 lit f LFG sogar die Auswirkungen auf Rechte Dritter zu prüfen und bedarf daher in der Folge, ähnlich dem Gewinnungsbetriebsplan, auch keines weiteren präzisierenden Instruments mehr, sondern nur mehr der baulichen Bewilligung.

Wie der EuGH, zuletzt mit Urteil zu Rs C290/03 vom 4. Mai 2006, entschieden hat, bleibt der Begriff der „Genehmigung“, auch wenn er sich auf bestimmte Elemente des nationalen Rechts stützt, doch ein gemeinschaftsrechtlicher Begriff. Nach ständiger Rechtsprechung sind die Begriffe einer Vorschrift des Gemeinschaftsrechts, die für die Ermittlung ihres Sinnes und ihrer Tragweite nicht ausdrücklich auf das Recht der Mitgliedstaaten verweist, in der Regel in der gesamten Gemeinschaft autonom und einheitlich auszulegen, wobei diese Auslegung unter Berücksichtigung des Kontexts der Vorschrift und des mit der fraglichen Regelung verfolgten Zweckes zu ermitteln ist (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 18. Januar 1984 in der Rechtssache 327/82, Ekro, Slg. 1984, 107, Randnr. 11, vom 19. September 2000, in der Rechtssache C-287/98, Linster, Slg. 2000, I-6917, Randnr. 43, und vom 7. Januar 2004 in der Rechtssache C-201/02, Wells, Slg. 2004, I-723, Randnr. 37). Die Frage der Qualifizierung einer Entscheidung als Genehmigung i.S.d. UVP-RL hat daher nach nationalem Recht im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht zu erfolgen.

Nach ihrer ersten Begründungserwägung bezweckt die UVP-RL, dass die zuständige Behörde die Auswirkungen des in Rede stehenden Projekts auf die Umwelt so früh wie mög-



lich berücksichtigt. Aus Artikel 2 Absatz 1 der UVP-RL ergibt sich daher, dass die Projekte im Sinne von Artikel 4 in Verbindung mit Anhang I oder II der Richtlinie, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, vor Erteilung der Genehmigung einer Prüfung in Bezug auf ihre Auswirkungen unterzogen werden müssen (vgl. Urteil Wells, Randnr. 42). Artikel 1 Absatz 2 der Richtlinie 85/337 definiert dabei den Begriff „Genehmigung“ im Sinne der Richtlinie als Entscheidung der zuständigen Behörde oder der zuständigen Behörden, aufgrund deren der Projektträger das Recht zur Durchführung des Projekts erhält.

Unter Hinweis auf das Urteil Wells Rn 52 (Rs 290/03 vom 7. Januar 2004) hält der EuGH abermals fest, dass wenn das nationale Recht ein mehrstufiges Genehmigungsverfahren vorsieht, in dem zunächst eine Grundsatzentscheidung ergeht und dann eine Durchführungsentscheidung getroffen wird, die nicht über die in der Grundsatzentscheidung festgelegten Vorgaben hinausgehen darf, die Auswirkungen, die ein Projekt möglicherweise auf die Umwelt hat, im Verfahren des Erlasses der Grundsatzentscheidung zu ermitteln und zu prüfen sind. Nur wenn diese Auswirkungen erst im Verfahren des Erlasses der Durchführungsentscheidung ermittelt werden können, muss die Prüfung im Rahmen dieses Verfahrens vorgenommen werden.

In einem mehrstufigen Genehmigungsverfahren ist diese Prüfung grundsätzlich durchzuführen, sobald es möglich ist, sämtliche Auswirkungen zu ermitteln und zu prüfen, die das Projekt möglicherweise auf die Umwelt hat (Wells, Rn 53).

Durch die hinreichende Konkretisierung des gegenständlichen Vorhabens im Rahmen des Ediktalverfahrens sowie unter Hinweis auf die bisherigen Ausführungen dazu ist jedoch nicht ersichtlich, welche UVP-relevanten Auswirkungen sich noch zusätzlich im Rahmen der Baubewilligungen nach § 78 LFG ergeben könnten, die es rechtfertigen, die Prüfung der UVP-Pflicht auf das Durchführungsverfahren zu verlagern. Vielmehr ist der Rahmen des Ediktalverfahrens der einzig logische Zeitpunkt sämtliche geplanten Maßnahmen als Paket einer umfassenden Prüfung ihrer gesamten Auswirkungen zu unterziehen, anstatt nachfolgend jede einzelne Maßnahme unter Berücksichtigung jeweils der kumulierenden Wirkungen. Aufgrund der vielfältigen Einzel-Vorhaben sind nämlich deren Wechselwirkungen zueinander im Hinblick auf die Zunahme der Flugbewegungen von entscheidender Relevanz. Erst die Betrachtung des Gesamtpakets lässt einen klaren Blick auf den Zusammenhang mit der Zunahme der Flugbewegungen zu und schafft überdies ein für alle mal Rechtssicherheit für den Flughafen.

Der Rechtsprechung des EuGH folgend, hätte daher bereits im Rahmen des Ediktalverfahrens von Amts wegen eine Einzelfallprüfung durchgeführt werden müssen. Entgegen der Ansicht der belangten Behörde ist eben diese „Vorverlegung“ der UVP-Pflicht auf die Ebene des Ediktalverfahrens nicht nur sinnvoll, sondern überdies auch rechtlich geboten!

Hätte sich die belangte Behörde mit diesen Argumenten in ihrer Begründung ausreichend befasst, hätte sie zu einem anderen Bescheid kommen können, ja kommen müssen und in der Folge nicht nur die Einzelvorhaben, sondern auch die Kumulierung mit dem Bestand prüfen müssen. Da sie sich damit aber überhaupt nicht auseinandergesetzt und keine die eigenen Behauptungen unterstützenden Ermittlungen angestellt hat, hat sie den angefochtenen Bescheid mit Rechtswidrigkeit infolge Verletzung von Verfahrensvorschriften belastet.



3. Zu Spruchpunkt II: Terminal 2

Zunächst ist festzuhalten, dass nach den Antragsunterlagen der Terminal 2 nicht Gegenstand des Ediktalverfahrens, sondern bereits bewilligt und fertiggestellt ist. Insofern erfolgte der Feststellungsantrag auf der Grundlage des bereits abgeführten Bewilligungsverfahrens unter Anführung von § 3a iVm Anhang 1 Z 14 UVP-G.

Weiters ist festzuhalten, dass die Landesumweltschutzbehörde Salzburg nie von der Einleitung eines Verfahrens zur Errichtung des Terminal 2 in Kenntnis gesetzt wurde, weshalb die Unterstellungen der belangten Behörde über fiktive Erwägungen der Landesumweltschutzbehörde zur UVP-Pflicht des Terminal 2 im Jahre 2003 entbehrlich sind. Tatsache ist, dass der Feststellungsantrag nun und im Zusammenhang mit einer Reihe weiterer Ausbauprojekte des Flughafens gestellt wurde.

Von entscheidender Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, dass der Terminal 2 innerhalb des Prognosezeitraumes 2000 – 2015 bewilligt und errichtet worden ist. Im Sachverhalt des bekämpften Bescheides kommt der ursprüngliche Wille der Antragsgegnerin zum Ausdruck, dass die Errichtung des Terminal 2 deshalb notwendig geworden ist, da das bestehende Abfertigungsgebäude die Spitzen im Passagieraufkommen nicht mehr bewältigen konnte. Auch im Bericht der Antragsgegnerin zur Geschichte des Salzburger Flughafens zwischen 1996 und 2006 wurde herausgestrichen, dass die Zahl der Wintergäste kontinuierlich gesteigert werden und neue Märkte erschlossen werden konnten – was unzweifelhaft ein aktives Bemühen zum Ausdruck bringt – weshalb sich der Flughafen 2002 entschloss, für den daraus resultierenden Urlauberschwarm ein zusätzliches Charterterminal zu bauen.

Beweis: Veröffentlichung des Salzburger Flughafens vom 24.07.2006: „1996-2006: Gelungener Start ins Low-Cost-Zeitalter“

Dies stellt, neben den vielfältigen und an dieser Stelle darauf verwiesenen Ausführungen des Berufungswerbers im Feststellungsverfahren, nur einen weiteren Aspekt im Hinblick auf den Zusammenhang zwischen der Erweiterung von Flughafeninfrastruktur und der Zunahme der Flugbewegungen dar, welche die Schlüssigkeit der Aussagen des luftfahrttechnischen ASV offensichtlich und nachvollziehbar in Zweifel ziehen, die von der belangten Behörde aber nicht gewürdigt wurden. Diese offensichtlichen und begründeten Zweifel hätten zumindest dazu führen müssen, dass die belangte Behörde weitere Sachverhaltsermittlungen, insbesondere die Befragung eines weiteren Gutachters, durchführt.

Wenn sich die belangte Behörde nun in ihrer Begründung auf die Aussagen des luftfahrttechnischen ASV im Ediktalverfahren stützt, so übersieht sie dabei, dass das Terminal 2 nicht Gegenstand des Ediktalverfahrens war und deshalb auch keine sachverständigen Aussagen zum speziellen Fall des Terminal 2 vorliegen. Die Behörde hat es daher in diesem Punkt verabsäumt den entscheidungswesentlichen Sachverhalt zu ermitteln und sich rechtswidrig allein auf Sachverhaltselemente gestützt, welche den Verfahrensgegenstand und die damit verbundenen speziellen Fragestellungen nicht direkt betreffen.

Die Aussagen des luftfahrttechnischen ASV zu den Gegenständen des Ediktalverfahrens, welche im übrigen nur allgemein auf den internationalen Luftverkehr bezogen waren und keinen Bezug zur lokalen Situation herstellen, sind bereits im Ediktalverfahren zur Beant-



wortung der Kausalitätsfrage nicht ausreichend. Dies gilt umso mehr für das Terminal 2. Die oben festgestellten Tatsachen widerlegen aber auch die Aussage des luftfahrttechnischen ASV in der mündlichen Verhandlung des Ediktalverfahrens, wonach die einzigen kapazitätsbeschränkenden Faktoren am Salzburger Flughafen der Luftraum und die Piste darstellten, auf eindeutige, klare und nachvollziehbare Art und Weise. Zusätzlich kommt die kapazitätsbeschränkende Wirkung von Abfertigungsterminals auch bereits durch den Antrag im Ediktalverfahren zur Erweiterung des Terminal 2 per se zum Ausdruck.

Auch hat der Berufungswerber in nachvollziehbarer Weise im Feststellungsverfahren unter Berufung auf einschlägige, zum Teil auch dem Luftfahrttechnischen Gutachten zugrunde gelegene, Fachbeiträge nachgewiesen, dass das für die Verneinung des fraglichen Kausalzusammenhanges angeführte Argument des ASV, wonach Flughafeninfrastruktur allgemein nicht als Wachstumsmotor des Flugverkehrs gesehen wird, an der zentralen und entscheidungsrelevanten Fragestellung vorbeigeht: Die Frage ist nämlich nicht der Einfluss von Flughafeninfrastruktur auf die Entwicklung des internationalen Flugverkehrs insgesamt, sondern auf die lokale Situation – eben diese Frage wurde aber vom ASV nicht geprüft. Auch wurde von ihm nicht geprüft auf welchen Grundlagen der Salzburger Flughafen seine Prognose erstellt hat, über welche Kapazität der Flughafen vor und nach Umsetzung der projektierten Vorhaben verfügt, wie viel Verkehr damit abgewickelt werden kann und welches Kapazitätsdefizit sich bei der Nullvariante ergibt. Antworten auf eben diese Fragen wären auch bei der Beurteilung des Terminal 2 zu ermitteln und unter Anwendung der Kumulationsbestimmung zu überprüfen gewesen. Die belangte Behörde hat es daher auch hier unterlassen den entscheidungswesentlichen Sachverhalt zu ermitteln und einer rechtlichen Würdigung zuzuführen.

Zum vorgebrachten Argument, die Umstellung auf einen zeitintensiveren elektronischen Check-In wäre infolge der EU-Sicherheitsverordnung 2320/2002 verpflichtend geworden, wird eingewendet, dass diese Sicherheitsverordnung keine diesbezüglichen Vorschriften beinhaltet, sondern sich hauptsächlich auf die Sicherheitslage und die entsprechend zu treffenden Kontrollszenarien von u.a. Fluggästen und Gepäck (Röntgen, Sprengstoffdetektoren,...) bezieht. Bei der Gepäckkontrolle lässt der zur Verordnung ergangene Anhang unter Punkt 5.1 Nr. 1 d vielmehr die Kennzeichnung der Zuordnung eines Gepäckstückes zu einem bestimmten Fluggast auch per Hand(!) zu und erfordert nicht zwingend eine automatisierte Verarbeitung. Auch der NaSP beinhaltet keine Verpflichtung zu elektronischen Erfassungsabläufen. Die Angaben der Antragsgegnerin entsprechen nicht den rechtlichen Rahmenbedingungen und werden daher bezweifelt.

Ebenso bezweifelt werden die Angaben der Antragsgegnerin zur Check-In Kapazität in Abhängigkeit der Check-In Zeit. In mehreren Veröffentlichungen des Salzburger Flughafens werden dazu unterschiedliche Werte angeführt, die Zweifel an der Schlüssigkeit und Nachvollziehbarkeit der im Verfahren vorgelegten Werte hervorrufen: der Geschäftsbericht 2005 des Salzburger Flughafens führt für das Terminal 1 nach erwähntem Ausbau auf 26 Check-In-Counter eine Gesamtkapazität von 1.000 Personen/Stunde an. Nach der im Verfahren vorgelegten Tabelle würden dafür 21 Schalter ausreichen. Die auf der Homepage veröffentlichten technischen Daten weisen auf eine Passagierkapazität von 1500 Personen/Stunde hin. Nach der Tabelle entspräche dies einer Anzahl von 31 Schaltern. Nach Angaben der Antragsgegnerin wurde deren Anzahl aber auf 38 erhöht, wobei die



zusätzlich geschaffenen Schi-Check-In's noch nicht eingerechnet sind. Aufgrund dieser höchst unterschiedlichen Angaben ein und desselben Unternehmens ergeben sich jedoch begründete Zweifel an deren Richtigkeit, weshalb diese jedenfalls nicht geeignet sind, die Begründung eines Bescheides zu stützen.

Beweis: - SFG Geschäftsbericht 2005, Seite 29
- Unternehmen Airport – Technische Daten, vom 27.04.2006

4. Zusammenfassung

Sowohl für die Gegenstände des Ediktalverfahrens als auch für den Terminal 2 gilt, dass vor dem Hintergrund all dieser Ungereimtheiten nicht aus den Augen verloren werden darf, dass ohne Schaffung des Terminal 2 der Flughafen nach seinen eigenen Angaben bereits an seine kapazitiven Grenzen gestoßen wäre. Auch der nächste Schritt, die Terminalerweiterung, ist bereits projektiert, ebenso wie eine Vielzahl anderer Maßnahmen, die jede für sich unzweifelhaft neue Kapazitäten schaffen (Hangars, Abstellflächen, Abfertigungskapazität, ...) und in ihrem gesamten Zusammenwirken ein Ausmaß erreichen, das eine Prüfung nach UVP-G rechtfertigt und im Sinne der Gesamtbetrachtung aller Auswirkungen sogar gebietet. Auf das ausführliche Vorbringen des Berufungswerbers im Feststellungsverfahren, das auf umfassende und nachvollziehbare Weise die Kapazitätserweiterung und Kausalität zur Zunahme der Flugbewegungen darstellt, wird verwiesen.

Aus diesen Ausführungen ist ein kausaler Zusammenhang, wenn schon nicht gesichert, dann zumindest als so wahrscheinlich anzunehmen, dass die belangte Behörde bereits prima facie zu einem anderen Ergebnis gelangen hätte müssen. Es liegt auf der Hand, dass dort, wo die für einen gesicherten Flughafenbetrieb erforderlichen Einrichtungen nicht oder nur eingeschränkt vorliegen, nicht oder nur eingeschränkt Flugbetrieb möglich ist. Ebenfalls augenscheinlich ist, dass ein Flughafen, der seinen Standort ausgiebig und aktiv bewirbt, in der Folge an seine kapazitiven Grenzen stößt und aus diesem Grund seine Infrastruktur erweitert, dadurch gleichzeitig auch seine Kapazitäten ausweitet, um dieses Mehr an Flugverkehr aufnehmen zu können. Die Anzahl der Flugbewegungen wird allein dadurch ursächlich erhöht, da sie der Flughafen andernfalls gar nicht aufnehmen bzw. abwickeln könnte. Vor dem Hintergrund, dass die Antragsgegnerin für die Zunahme der Flugbewegungen allein und nur allgemein auf einen internationalen Trend hinweist und keine weiteren lokalen Ursachen anführt, sind zum Beweis dessen nicht einmal empirische Erfahrungssätze nachzuweisen, sondern genügt dazu die Anwendung der logischen Denkgesetze.

Sollten sich für den Umweltsenat im Rahmen seiner Abwägung aber dennoch Zweifel ergeben, wird die Beiziehung eines unabhängigen Sachverständigen beantragt, der sich zumindest mit folgenden Fragen befassen sollte:

- a) Schlüssigkeit der Prognose 2015 und ihrer Grundlagen
- b) Über welche Kapazitäten (jeweils Personen/Stunde und Flugbewegungen) verfügt der Salzburger Flughafen im Jahr 2000 (Beginn des Prognosezeitraumes), im Jahr 2006 (also zum verfahrensgegenständlichen Zeitpunkt nach Errichtung des Termi-



nal 2 und begleitender Maßnahmen) und im Jahr 2015 (Projekt- und Nullvariante Ediktalverfahren)?

- c) Wie hoch ist das Kapazitätsdefizit zwischen 2000 und 2015 (Projekt- und Nullvariante Ediktalverfahren)?
- d) Wie hoch ist das Kapazitätsdefizit zwischen 2006 und 2015 (Projekt- und Nullvariante Ediktalverfahren)?
- e) Wie stellt sich daraus abgeleitet die Zunahme der Flugbewegungen nach Umsetzung der Infrastrukturvorhaben dar?

Weitere Fragestellungen bleiben vorbehalten.

Sofern der Umweltsenat nicht bereits aufgrund der Aktenlage zu dem Ergebnis kommt, dass der angefochtene Bescheid aufzuheben ist, wird die Durchführung einer öffentlichen mündlichen Verhandlung beantragt.

5. Ausgehend von der Tatsache, dass die Zunahme von 50 % der Flugbewegungen bis 2015 bzw. um mindestens 12,5 % innerhalb von fünf Jahren von umweltrechtlicher Relevanz ist, sowie aufgrund der oben aufgezeigten Verfahrensmängel, verbunden mit inhaltlichen Mängeln, ergeht der

BERUFUNGSANTRAG

den angefochtenen Bescheid aufzuheben und festzustellen, dass für die Vorhaben

- 1. Erweiterung der Flughafeninfrastruktur des Flughafens Salzburg (Ediktalverfahren) und**
 - 2. Errichtung des Terminal 2**
- eine Umweltverträglichkeitsprüfung gemäß UVP-G 2000 durchzuführen ist.**

Dr. Wolfgang Wiener
Landesumweltsenat

